

Descubriendo el Desarrollo:

Políticas de Estado y Política Indígena en el Noroeste Argentino. ¿Una nueva era post-neoliberal?

Developing Development: State Policies and Indigenous Politics in Northwest Argentina. A new post-neoliberal era?

Marina Weinberg

Antropóloga investigadora del Instituto Interdisciplinario Tilcara, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Lic. en Ciencias Antropológicas, UBA; M.A. en Antropología Sociocultural y doctoranda (PhD Candidate) de State University of New York, Binghamton
marweinberg@hotmail.com

Resumen

Desde hace casi una década Argentina ingresó en un nuevo período político que ha sido comúnmente denominado “postneoliberal”. El Estado retomó un rol fundamental en el desarrollo político, económico y social del país, creando y desplegando una enorme variedad de políticas inclusivas que reforzaron su presencia tanto a nivel nacional como local. Entre muchos sectores marginados anteriormente, los pueblos indígenas han sido fuertemente integrados a través de oficinas estatales. Si bien los cambios recientes han demostrado ser diferentes a las políticas orientadas al mercado, es cierto también que se observa la subsistencia de elementos desplegados en la etapa neoliberal anterior. Desde una perspectiva antropológica, comparo estos dos modelos, prestando atención a los programas de desarrollo orientados a los pueblos indígenas.

Palabras Clave: Post-neoliberalismo - Estado - Desarrollo - Pueblos Indígenas.

Abstract

Since a decade ago Argentina has entered in a new political phase commonly nominated as “postneoliberal”. The State has regained its fundamental role in the political, economic and social development, creating and implementing an important number of social policies that reinforced its presence at both national and local levels. Among other previously marginalized sectors, indigenous peoples have been strongly

Fecha de recepción

10.5.13

Fecha de aceptación

16.7.13

integrated through many novel state run strategies. Recent changes have shown to be different to the market-oriented policies, yet we can still observe that still subsist many preceding neoliberal structures. From an anthropological perspective, I compare these two models, focalizing on development programs oriented to indigenous peoples.

Key words: Post-neoliberalism - State - Development - Indigenous Peoples

Introducción¹

En el año 1994, con la incorporación del artículo 75 inciso 17 a la Constitución Nacional, se abrieron en Argentina nuevos caminos para los pueblos indígenas y el reconocimiento de sus derechos colectivos. El país aceptó la preexistencia étnica y cultural de esos pueblos, se garantizó constitucionalmente el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, y se reconoció la personería jurídica de las comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan. Casi veinte años más tarde, muchos de estos derechos no son plenamente gozados por los pueblos originarios. El tiempo ha demostrado de qué manera la reforma constitucional fue necesaria pero no suficiente para provocar cambios profundos en el escenario político del país. Inclusive, la propuesta de hacer hincapié en recuperar y privilegiar aspectos culturales, en algunos casos no hizo más que oscurecer diferencias político-económicas que perpetúan escenarios estructurales de desigualdad.

Es innegable que la adopción del discurso neoliberal del multiculturalismo, junto con la considerable intervención de organismos internacionales de financiamiento en la agenda pública, provocaron un profundo impacto en las comunidades. (Lenton y Lorenzetti 2005). Asimismo, algunas concepciones introducidas en dicho período aún esconden enormes contradicciones y complejidades que no han sido discutidas en profundidad (Hale 2004). En los años posteriores a la reforma constitucional, los pueblos indígenas procuraron adaptarse al modelo del multiculturalismo neoliberal, lo que les permitió gozar de ciertos beneficios a la vez que desarrollar alternativas políticas que transformaran la noción liberal de ‘diversidad’, tolerada por dicho modelo (de la Cadena 2006; Hale 2002; Postero 2005). De la misma manera, lucharon y recibieron un conjunto muy amplio de reconocimientos, a pesar de lo cual algunas demandas más profundas como autonomía, plurinacionalidad y auto-determinación, no fueron discutidas (Albó 2002).

La sanción de leyes específicas que les favorecieron no impidieron que se oscurecieran profundos debates y cuestionamientos a nivel político y económico, los cuales han sido disueltos en la licuadora discursiva de la ‘identidad étnica’. Dentro de los cambios introducidos por la reforma constitucional, fue aceptada oficialmente la conexión entre

identidad y territorio (Briones 2005; Gordillo y Hirsch 2003), que si bien sentó un precedente fundamental en las luchas posteriores por la tenencia de los territorios ancestrales, también provocó en algunos casos la esencialización de las identidades indígenas tanto por parte de las mismas comunidades como por parte del Estado. En resumen, la ciudadanía étnica neoliberal de los años noventa produjo lo que algunos autores denominaron una ‘confluencia perversa’. (Lenton 2005): se alcanzaron logros históricos pero probablemente a un costo demasiado alto.

La inclusión legal a través de reformas constitucionales conjugadas con la exclusión social a través de las duras políticas económicas de los años noventa, produjo en la región latinoamericana un proceso de re-emergencia de movimientos indígenas basado en un fuerte clivaje étnico. En este sentido, es interesante la reflexión de Gledhill al analizar el resurgimiento indígena de Chiapas, en la cual observa que la conexión entre el sistema neoliberal y los derechos indígenas de ninguna manera intenta minimizar las aspiraciones y demandas de los pueblos. Sin embargo, nos permite destacar las dificultades que los indígenas han tenido para negociar en un mundo en el cual los ‘discursos progresistas’ frecuentemente terminan sirviendo a intereses muy alejados de posturas progresistas (Gledhill 2008:14). Para analizar la situación de los pueblos indígenas, Jeffery Webber toma la premisa teórica de Žizek, en la cual este último afirma que si un proceso de politización que aborda luchas particulares deja afuera el impacto del proceso global del capital, es claramente insuficiente e incompleto. (Žizek 1997:49, en Webber 2007:191). En este sentido, la construcción del “indio permitido” según Charles Hale, estableció los parámetros del reconocimiento cultural “aceptable” de los pueblos indígenas, a la vez que dio por cerrado el debate. En sus propias palabras, este autor afirma que ciertos derechos pudieron ser gozados bajo la condición implícita de que otros no serían disputados (Hale 2004:18).

Desde hace casi una década Argentina ingresó, junto con otros países de América Latina, en un nuevo período político que ha sido comúnmente denominado “post-neoliberal”. De manera general, se puede hablar de un bloque de gobiernos de izquierda, o centro-izquierda, posicionados en contra de los lineamientos del Consenso de Washington, que se opone principalmente a posturas de la democracia neoliberal que dieron carácter a las reformas económicas de fortalecimiento del mercado por sobre el Estado durante la década de los noventa (Burdick, Oxhorn y Roberts 2009; Panizza 2009; Silva 2009). Políticas que habían abrazado la privatización y el ingreso continuo de capitales extranjeros fueron reorientadas hacia una nueva fase en la cual el Estado vuelve para ocupar un rol determinante en la dirección de la Nación. Algunos sectores sociales que habían sido drásticamente excluidos, como los pueblos indígenas, fueron reincorporados al sistema económico como trabajadores o a través de políticas públicas de inclusión social. Si bien en la actualidad es innegable la vuelta del Estado, a través de discursos y prácticas que recuperan un modelo de Estado social muy presente, es necesario también señalar que aún subsisten estructuras precedentes, del período neoliberal.

En este artículo intento explorar, desde una perspectiva antropológica, la histórica tensión entre el Estado argentino y los pueblos indígenas, poniendo el foco en los cambios ocurridos en las políticas de intervención y desarrollo que se han focalizado en este último sector durante las últimas dos décadas. En particular, comparo los drásticos cambios sucedidos entre el período de políticas neoliberales de la década de los noventa, con el actual, denominado por algunos autores, post-neoliberal. Un estudio antropológico sobre el Estado argentino sin prestar atención al rol dado y jugado por los pueblos indígenas sería, a mi parecer, incompleto. Este sector, históricamente marginalizado, ha sido fundamental para enriquecer debates sobre ciudadanía, democracia y representación dentro del espacio nacional.

Modelo de desarrollo neoliberal²

El modelo neoliberal se implementó bajo el discurso de ‘misión moral’ (Friedman 2003; Gledhill 2004; Harvey 2003, 2005), en el cual los sectores nacionales dominantes presentaron las nuevas orientaciones como la única posible solución para reorganizar los países de la región, que se encontraban inmersos en duras crisis político-económicas como consecuencia de una serie de medidas económicas que habían ejecutado los gobiernos de facto, los cuales estaban llevando a cabo sanguinarias dictaduras militares. Los discursos imperantes, provenientes de las grandes agencias de financiamiento, encontraron rápidamente aliados locales quienes no tardaron en adoptar la “verdad irrefutable que no había alternativas a la medicina neoliberal.” (Vilas 2011:9).

En la década de los ochenta, el Fondo Monetario Internacional (FMI) comenzó a implementar estrictas condiciones exigiendo a los países pagar las deudas que ya habían contraído. Muchos analistas señalan el frente creado por Margaret Thatcher y Ronald Reagan como el principal cerebro detrás de esta reforma global, la cual se corporizó en el llamado Consenso de Washington, el año 1989. La intervención del FMI en los países latinoamericanos marcó la apertura hacia un período de economías orientadas al mercado, las cuales fueron ampliamente favorecidas por sectores locales nacionales que reorientaron las agendas político-económicas hacia nuevos objetivos (Roberts 2008).

Durante la década de los noventa el modelo neoliberal reguló las políticas nacionales, regionales e internacionales. En palabras de Goldman, el neoliberalismo se transformó en un marco mental, en una dinámica cultural, en un tipo de personalidad individualista emprendedora, y hasta en un tipo de norma legal que penetró en las esferas y relaciones más íntimas que existen entre las personas, dentro del aparato estatal y hasta en relación con los entornos naturales (Goldman 2005:8). Las políticas de ajuste estructural resultaron en el desmantelamiento del Estado; incluyeron devaluación de monedas locales, privatización, flexibilización laboral, desindustrialización y un masivo aumento de la deuda externa, y llevaron a tasas de empobrecimiento y desempleo nunca antes vistas en el país. Áreas fundamentales de política como salud, educación, trabajo, seguridad

social, fueron abandonadas para en cambio reforzar políticas orientadas al mercado. Durante este período, la respuesta a las demandas sociales fue prácticamente nula. La administración del gobierno de Carlos S. Menem dio prioridad y facilitó la intervención político-económica de instituciones de financiamiento internacional para diseñar políticas nacionales. Algunas de las funciones del Estado fueron entonces absorbidas por mecanismos transnacionales que empujaban procesos de privatización y descentralización del mismo Estado. El FMI, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fueron algunas de las principales fuentes de préstamos, que dictaron la orientación de las políticas de desarrollo llevadas a cabo en el país.

Aunque ha sido comúnmente dicho que durante los noventa la Argentina experimentó una “ausencia total del estado”, lo cierto es que el Estado estaba presente, no como proveedor pero sí como regulador de estas políticas. Oszlak afirma que “un estado es lo que hace. Su naturaleza puede ser inferida en base a sus acciones” (Oszlak 1997:11). En este sentido, el Estado neoliberal argentino lejos de haber desaparecido, llevó adelante metas administrativas muy específicas. Bajo este modelo, el gobierno aceptó el ingreso indiscriminado de capitales extranjeros, avalando políticas que apoyaban esas inyecciones financieras, en detrimento del bienestar de la mayor parte de la población. La ayuda financiera recibida en este período fue procesada como deuda externa, la cual el país continúa pagando en la actualidad. Argentina implementó la mayor parte de las medidas neoliberales, a la vez que siguió una orientación regional en la cual se comenzaron a revisar estructuras legislativas y constitucionales, promoviéndose la inclusión legal de sectores que habían sido ignorados por siglos. El Estado nacional estaba admitiendo la inclusión de ciertos sectores a la vez que impulsando transformaciones radicales que reducían su injerencia y en el sistema político-económico.

El desmantelamiento de las funciones del Estado como garante del bienestar de la población marcó esta etapa neoliberal. Al mismo tiempo, como ya fue dicho, facilitó el ingreso de nuevos actores sociales tales como agencias multilaterales de financiamiento como el BM y el BID y ONG, los cuales desembarcaron un número de programas y proyectos sin precedentes en el país. Durante este período, si el retiro y privatización del Estado se había hecho sentir en áreas centrales del país, las zonas rurales del noroeste argentino (NOA) estaban una vez más, prácticamente libradas al viento. Para entonces ya existían, casi como única presencia en la región, varias organizaciones de base religiosa como Obra Claretiana para el Desarrollo (OCLADE), Instituto de Cultura Popular (INCUPPO) y Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (Fundapaz), que venían trabajando desde hacía años, apoyando a los sectores más pobres, atendiendo necesidades básicas como alfabetización, comedores infantiles y atención a la primera infancia. Estas organizaciones, de orientación cristiana, se han mantenido generalmente con cierta militancia que vehiculiza las acciones dentro de la formalidad y los lineamientos de las propias organizaciones. En este sentido, tienden a mantener sus líneas y

formas de trabajo, independientemente de los contextos nacionales. Si bien han surgido en determinados momentos acciones espontáneas en respuesta a las condiciones que se van presentando, generalmente estas organizaciones han encauzado sus gestiones dentro de líneas más definidas de trabajo, que ante todo procuran cubrir las necesidades básicas de las poblaciones objetivo.

Uno de los aspectos más importantes, señalado por varios entrevistados provenientes de diversas esferas pero en relación al desarrollo rural en la región del NOA, es que las organizaciones de base religiosa han tendido, desde sus inicios, a establecer acciones sostenidas en el tiempo.³ Mientras la mayoría de los programas que se han ejecutado a través del Estado, ONGs y organizaciones de base son generalmente acotados en el tiempo, dependientes de presupuestos y orientaciones políticas coyunturales, las intervenciones religiosas tienden a ser prolongadas, independientemente de contextos económicos y políticos; ello, debido, entre otras cosas, a las fuentes de financiamiento con las que cuentan y a su independencia de los poderes políticos tanto nacionales como provinciales. Se puede decir que el simple hecho de que la Iglesia fuese la institución más asentada en la región desde hacía décadas, marcó una enorme diferencia respecto del tipo de relación que los agentes o expertos pudieron establecer con las comunidades locales. La presencia prolongada y estable en el terreno ha demostrado ser uno de los aspectos más definitivos en el impacto y eventual éxito de las políticas de intervención en comunidades indígenas; no sólo en las posibilidades de implementar y desplegar nuevos proyectos sino de poder hacer los seguimientos pertinentes y eventuales ajustes, adecuados a las cambiantes realidades rurales. La frecuencia de las visitas o el estar asentados en la misma región, la gran convocatoria en la realización de reuniones, el compartir el paisaje cotidiano y las más básicas condiciones de vida, han sido elementos fundamentales en el éxito de las acciones desarrolladas por estas organizaciones de base religiosa.

A mediados de la década de los noventa, se fueron instalando algunas ONGs, como la Asociación para la Promoción Integral (API) y Centro Nueva Tierra, y emergiendo organizaciones de base como cooperativas por ramas de actividad, comunidades indígenas y la misma Red Puna y Quebrada que reunió a varios actores sociales. Estas organizaciones fueron ocupando lugares clave con el objetivo de generar desarrollo alternativo para paliar los bolsones de pobreza que iba dejando el modelo a su paso. A lo largo de su existencia, las principales fuentes de financiamiento fueron GTZ (cooperación técnica alemana), algunos municipios de España, la Fundación Kellogg y la Inter American Foundation (IAF) –ambas de Estados Unidos– entre otros, cuyos fondos se ejecutaron casi en su totalidad a través de aquellas organizaciones. Las mismas, procuraron no solamente generar cambios, mejoras, en las condiciones materiales de producción de las comunidades indígena-rurales sino modificar, crear y fortalecer relaciones simbólicas de producción que pudiesen sostener esos cambios en el tiempo. Su forma de trabajo consistió en comenzar llevando a cabo un diagnóstico general de la situación de las

comunidades, tratando de respetar las prioridades que se planteaban desde las mismas comunidades, para así diseñar y ejecutar los proyectos. Los fondos de financiamiento fueron (y son) obtenidos a través de diversas fuentes, tales como unos pocos organismos estatales y principalmente de instituciones internacionales.

La constitución formal de API fue el 1 de Mayo de 1995. Lo primero que se resolvió fue definir objetivos generales de trabajo y comenzar los trámites de obtención de su personería jurídica. El primer paso formal de los integrantes de API fue dejar de ser técnicos extensionistas trabajando a destajo para un proyecto agroforestal de GTZ para convertirse en “socios” del mismo.⁴ Si bien el organismo de financiación no podía ejecutar dinero como honorarios para los extensionistas, llegaron a un acuerdo por el cual sí podían ser una ONG contratada por GTZ, para llevar a cabo distintas actividades en el campo.⁵ Un equipo reducido siguió trabajando en dicho proyecto hasta su terminación en 1999. Según relata un entrevistado, quien participó de la formación de API y actualmente está a cargo de una oficina regional del NOA del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, “API tenía una estrategia de desarrollo típica de cualquier ONG: desarrollo local, con técnicos canalizando recursos y brindando apoyo e incorporando promotores locales. La figura del promotor en la región no era nueva, ya la venían trabajando GTZ y OCLADE”.

Inicialmente, los interlocutores de API eran los Centros Vecinales, que ya funcionaban desde hacía algunos años, y unas pocas comunidades indígenas que ya estaban organizadas como tales. Corría el año 1995 y si bien un año antes se había reformado la Constitución Nacional, en la práctica, en el campo, estos cambios aún no se veían. Aunque, como se dijo, había comunidades indígenas ya organizadas, aún no estaba sobre la mesa la discusión sobre identidad y menos aún, el reconocimiento legal de las personerías jurídicas, que comenzaría a hacerse efectivo unos pocos años más tarde.

Según cuenta otra de las fundadoras de API, ingeniera agrónoma, quien luego participó de la constitución de la Red Puna y trabaja como experta en desarrollo rural en diversas agencias internacionales,

*En 1995 estaba todo por hacerse, no existía la situación de que alguien viniera de afuera, con una metodología tan distinta a la de los políticos, dando chapas y zapa-
tillas por votos; alguien que vaya todos los meses a la
comunidad, que empiece a pensar en los derechos, en por
qué estamos así, qué intereses políticos y económicos hay,
cómo se hace para ayudarlos a organizarse, apoyando...y
encima nos quedábamos, no nos íbamos...participábamos
de las fiestas, de los eventos de la comunidad. Era una
forma de intervención nueva.*

En este contexto, en el cual “estaba todo por hacerse”, se organizaron proyectos de relevamiento para interiorizarse de la situación de las comunidades y llevar a cabo una sistematización de información, que luego se plasmaría en un diagnóstico que permitió establecer necesidades y demandas locales. En este sentido, la emergencia de líneas interesantes de trabajo no se puede despegar de un contexto en el cual, a la vez que se reducían las acciones y responsabilidades del Estado, se favorecía la emergencia y desarrollo de gestiones que de alguna manera funcionaban como contenedoras de sectores de la población que habían caído en niveles de pobreza desconocidos hasta entonces, a través de ONGs y organizaciones sociales (Vilas 1996). Asimismo, como reconocieron algunos entrevistados implicados en la implementación y desarrollo de las primeras políticas en este ámbito, mayormente de la mano de ONGs, como resultado de análisis y reflexiones muy posteriores, en estos ámbitos de desarrollo local se reproducían las condiciones laborales que el modelo neoliberal había impuesto, precarizando la propia actividad de los técnicos de terreno. El voluntarismo por un lado, y la imposibilidad real de cambiar la situación estructural que atravesaba el país por el otro, producían una perversa combinación de acciones políticamente comprometidas (críticas al modelo neoliberal) con otras que terminaban siendo funcionales al sistema.

En marzo 1994 se propuso desde la oficina central de GTZ en Argentina, la creación de cuatro redes de organizaciones de base en el país, de las cuales finalmente solo se conformaron dos: Red Chaco (1994) para la región del Nordeste y Red Puna (1995) para el Noroeste. En estas regiones había diferentes grupos ya organizados con trabajo previo (cooperativas, ONG, centros vecinales y comunidades indígenas). A diferencia de las organizaciones agrarias tradicionales como la Sociedad Rural y la Federación Agraria Argentina, en la Red (y en otras asociaciones similares), convergieron, según expresa Cowan Ros agentes individuales y/o colectivos de diferentes sectores sociales, teniendo, frecuentemente, una composición multi-sectorial. Estos nuevos espacios, los miembros se organizan en estructuras flexibles, en torno a la preocupación específica o a una diversidad de cuestiones relacionadas con el territorio en el cual interactúan (Cowan Ros 2005:316).

La Red Chaco se formó en 1994, principalmente con la participación de ONGs muy constituidas (y mayormente de base religiosa) como Fundapaz, Endepa (Equipo Nacional de Pastoral Aborigen) e Incupo, y con muy poca intervención de las comunidades locales. Como resultado, esta Red fue generando una mirada más “desarrollista”, en la cual las organizaciones líderes iban dictando el curso de las actividades y las formas de trabajo. Es decir, en lugar de ir indagando un curso propio como resultado de los propios procesos, experiencias y actores que la conformaban, replicaba el funcionamiento de las ONG que participaban de la Red.

Ambas redes comenzaron a presentar diferencias en torno a las distintas miradas sobre el desarrollo y al tipo de construcción que se hacía de las acciones en el campo. A diferencia de la experiencia de la Red Chaco, a la Red Puna se sumaron desde los inicios organizaciones de base ya establecidas en la región.

La Red Puna y Quebrada se creó oficialmente en el año 1995, como “Un espacio de encuentro”. Por las mismas prácticas en el campo y los pocos espacios comunes que existían para intercambiar información y lecciones, los técnicos y miembros de las diversas organizaciones e instituciones que venían trabajando en las zonas de Quebrada y Puna de la provincia de Jujuy, tenían cierto conocimiento de experiencias similares a lo largo de la región. Inclusive, luego de algunos pocos meses de funcionamiento se incorporaron algunas organizaciones del departamento de Iruya, provincia de Salta ya que existía un vínculo previo y experiencias compartidas. Luego de repetidas reuniones y acaloradas discusiones, se comenzó a forjar un espacio, conformado por más de treinta organizaciones sociales, del cual finalmente surgió un documento fundacional: “Puna: Promesa y Olvido”. Dicho documento fue presentado como el resultado de discusiones entre los distintos actores que formaban parte del espacio, en el cual se plasmó una “visión global tanto de la problemática ambiental, productiva, socioeconómica y político-institucional de la Puna, como de las posibilidades que ofrecen la región y sus habitantes” (Red Puna 1998). En el documento se discutían temas variados tales como: problemática sociocultural, tecnología, sistema productivo, cultura, tenencia de tierras, políticas de desarrollo, etc. A medida que la Red se fue fortaleciendo, el ‘quehacer’ del desarrollo se fue alejando claramente de los modelos más tradicionales de intervención, y se fueron reforzando prácticas que tenían más que ver con una organización de base o un movimiento social.

Durante los primeros encuentros de la Red, formaban parte de la misma una gran diversidad de actores, como por ejemplo representantes del INTA, OCLADE, API, GTZ, cooperativas locales, Foro de Municipios y algunas organizaciones indígenas y de pequeños productores. A medida que se fue avanzando sobre definiciones más políticas, en un contexto en el cual el Estado estaba cada vez más privatizado, la Red fue tomando decisiones y estableciendo acciones y declaraciones más radicalizadas. Las condiciones de reproducción tanto social como económica en la región del NOA eran de creciente dureza y prácticamente no había resto para absorber a los grupos que iban quedando afuera del sistema. Algunos de los participantes de los primeros encuentros, sobre todo agencias del Estado y ONGs, fueron abandonando el espacio por encontrar algunas críticas demasiado duras al modelo neoliberal y a ciertas prácticas de intervención que se llevaban a cabo desde el gobierno.

A medida que pasaron los años, la Red fue encontrando nuevas maneras de organización, las cuales en la actualidad tomaron la forma de micro-redes, establecidas por terri-

torios y áreas temáticas. Finalmente, se creó la Escuela de Dirigentes, en la cual han ido fortaleciendo la estructura a través de discusiones, capacitación y formación específica, de sus propios integrantes, como estrategia para alcanzar altos niveles de independencia, opuestos al tipo de intervención a la que estaban acostumbradas las comunidades locales.

Si bien bajo la presidencia de Carlos Menem el Estado nacional había optado por desligarse financieramente de la problemática de la pobreza, era clara la búsqueda oficial por crear un “nicho” que pudiese capturar los enormes montos de dinero que los organismos internacionales estaban ofreciendo para mitigarla, a través de la generación de programas sociales compensatorios de carácter focalizado. (Benencia y Flood 2005).⁶ Así, prácticas asistencialistas fueron llevadas a cabo con el objeto de evitar levantamientos populares en un periodo en el cual el país atravesaba una de sus peores crisis, aunque algunos técnicos de terreno y policy-makers, aprovecharon esta coyuntura de ingreso de dinero para fortalecer estructuras organizativas de base ya existentes, las cuales mayormente se presentaban como contrarias a las políticas neoliberales. En este sentido, una de nuestras informantes, maestra, técnica de terreno de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, manifestó que

No todo es tan lineal. Dentro del Estado hay, y hubo, gente que estaba interesada en canalizar por otros lados, ya no tan coherente con la política general y macro, sino que se aprovechaban las pequeñas grietas que tiene el sistema.

En un escenario en el que este desarrollo mayormente autogestionado desde el espacio local se iba desenvolviendo, el BM y el BID tomaron un rol fundamental, financiando proyectos tanto a través de programas en oficinas del Estado como proyectos de acción directa en comunidades indígenas. Para el primer caso, uno de los ejemplos más importantes fue el PROINDER con fondos del Banco Mundial, ejecutado a través de lo que era el Programa Social Agropecuario (que luego fue reemplazado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar). Para el segundo, los proyectos Desarrollo de Comunidades Indígenas del Banco Mundial (DCI-BM) y el Componente de Atención a la Población Indígena (CAPI) con financiamiento del BID representaron dos de los casos de mayor impacto en el campo.

En el año 1993 se creó el Programa Social Agropecuario (PSA), “como instrumento de Política Social” (PSA 2001:15). Dependiente de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGPyA), el PSA funcionaba con fondos provenientes directamente del Ministerio de Economía. Este Programa estaba “específicamente orientado a la atención del Pequeño Productor Minifundista.” (PSA 2001:8). El objetivo principal fue dar respuesta a un sector que si bien siempre ha sido importante numéricamente, nunca

había tenido una atención particular desde el Estado; y en el contexto de la ejecución de políticas neoliberales, los pequeños productores estaban siendo excluidos del sistema. De alguna manera, para su primer diseño e incorporación de extensionistas, el PSA aprovechó el compromiso de algunas ONG y asociaciones de pequeños productores que habían comenzado a trabajar intensamente durante la apertura democrática en la región del Noreste Argentino (NEA), aprovechando la experiencia previa de las Ligas Agrarias surgidas durante la década de los setenta (Bordelois 2002).⁷ Las Ligas habían sido movimientos de pequeños y medianos productores, surgidas en el NEA, las cuales en seguida comenzaron a incorporar a su organización obreros industriales, estudiantes, cooperativas y diversos actores sociales con demandas similares. Uno de sus principales objetivos era la lucha por una mejora en la distribución de tierras, así como mantuvieron desde sus inicios un enfrentamiento con los grandes monopolios de producción y comercialización, contra los cuales no podían competir (Ferrara 1973). El movimiento de Ligas Agrarias fue reprimido durante la última dictadura militar, padeciendo grandes pérdidas, asesinatos y desapariciones de varios de sus miembros, a pesar de lo cual fue recuperado de alguna manera más política por las organizaciones de pequeños productores surgidas en la década de los ochenta y noventa y más organizacional por agencias estatales como el PSA.

Según Rodríguez Bilella, el PSA fue considerado como ejemplo de Fondo Social, ya que surgió como política para paliar la pobreza, con una ejecución temporal, aunque con el correr del tiempo, se instituyó como política social de larga duración, al punto que se llegó a institucionalizar, pasando de ser Programa a Subsecretaría en el año 2008 (Rodríguez Bilella 2005:246).

El PSA promovió actividades productivas a través de financiamiento entregado en forma de microcréditos, a grupos de hasta seis familias, planteando dos líneas de trabajo: fortalecimiento del autoconsumo y emprendimientos productivos asociativos. Desde sus inicios intentó, en sus propios términos, alejarse de las lógicas de desarrollo más asistencialista y promover la independencia de este sector. Al mismo tiempo, como señalaron algunos técnicos de terreno de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (regionales Salta y Jujuy), se terminó impulsando una lógica liberal que impuso una concepción de desarrollo a partir de la inserción en el mercado. Para las provincias con alta presencia indígena (Chaco, Formosa y Salta inicialmente) se establecieron lineamientos ad hoc para atender las “particularidades étnicas”, a pesar de lo cual no han sido de los puntos más fuertes del Programa a nivel nacional.

Pocos años después de comenzar su ejecución, el PSA participó de la formulación del PROINDER-Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, finalmente aprobado en el año 1998. Debido a que el PROINDER “tiene por destinatarios aquellos pequeños productores minifundistas de todo el país con necesidades básicas

insatisfechas” y vino a implementar “mecanismos que garantizan la incorporación de los grupos vulnerables (indígenas, mujeres y jóvenes)”, pasó a ser una de las principales fuentes de financiamiento del propio PSA en las provincias de Salta y Jujuy (PROINDER 1999:10). Desde sus inicios, el PROINDER fue financiado en un 75% por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), parte del grupo del BM, con una contraparte del 25% otorgada por el Estado argentino. En sus inicios desarrolló proyectos netamente productivos y a media que se avanzaba en la ejecución, se fueron descubriendo necesidades más estructurales.

Analizando los Programas PSA y PROINDER con mayor detenimiento, se podría decir que fueron creados para paliar la pobreza y particularmente retener a las poblaciones rurales pobres en sus lugares de origen. El PSA otorgaba mayormente créditos y el PROINDER subsidios. Si bien se los presenta como dos programas distintos, y el origen de su financiamiento también lo era, lo cierto es que su ejecución estaba a cargo de la misma gente, dentro de la misma estructura. Como se ha venido analizando, en medio de los ajustes neoliberales, las posibilidades laborales y de subsistencia se iban reduciendo notoriamente en los centros urbanos y este tipo de políticas fue una manera de evitar la migración masiva de aquellas poblaciones rurales que quedaban fuera del sistema.

Sin salirse de los lineamientos neoliberales de los noventa, en los inicios del PSA se promovió el discurso del “emprendimiento”, incorporando la lógica del microcrédito y fortalecimiento del ingreso al mercado a través de una mejora en la comercialización. Se creó un nuevo sujeto, el empresario indígena, no ya como integrante de una comunidad indígena sino como parte de un grupo de crédito (DeHart 2010). Dirá una de las fundadoras de API, que a los beneficiarios se los enmarcó en “en la clásica concepción de los noventa”. Y prosigue,

pasaron a ser “pequeños productores agropecuarios” pero sin problematizar en las condiciones estructurales. Ya se había terminado con la terminología de los 70’s como campesinado, latifundio... Los componentes nuevos eran capacitación, asistencia técnica, asistencia financiera, microcréditos, los clásicos del neoliberalismo, emprendimientos productivos, etc. Era un híbrido entre lo público y lo privado, el estado no existía.

Existe otro aspecto no menor de lo que se ha denominado anteriormente como lógica neoliberal en los cimientos del Programa. En sus inicios, y por muchos años, la mayor parte de los técnicos afectados al PSA trabajaban en condiciones laborales acordes a la época. La inestabilidad era total y la mayor parte del personal (la totalidad de los técnicos de terreno) era contratado sin gozar de ningún beneficio. Inicialmente, se cobraba por

proyecto, por jornal, y cada técnico trataba de cubrir un monto mínimo. Como define claramente un experto de terreno, quien lleva más de veinte años en la Subsecretaría en Salta, era un sistema perverso en el cual la asistencia técnica a un programa estatal era de alguna manera privada ya que había que contratar gente por tareas, de manera particular. Como se dijo anteriormente, junto con las provincias de Chaco y Formosa, en Salta se comenzó a vislumbrar que se le debía dar un tratamiento particular a las poblaciones indígenas que no caían dentro del modelo de desarrollo rural de “Pequeño Productor Minifundista” que se había propuesto inicialmente. Si bien el PSA había planteado lineamientos a nivel nacional, a medida que se fueron incorporando técnicos al terreno en ciertas regiones del país, sobre todo en el norte, se fue haciendo más evidente que se debían replantear algunas lógicas en las estrategias de intervención. Algunos líderes indígenas que forman parte actualmente de la estructura de la Subsecretaría en Salta como técnicos ‘idóneos’, recuerdan que en 1994, en un Encuentro Nacional del PSA, ya se incluía la temática indígena en las discusiones, a pesar de que sólo en Formosa, Jujuy y Salta había comunidades reconocidas. A partir de estas primeras experiencias fueron avanzando con cuestiones que permitían primero entender estos otros modos y luego buscar la manera de adecuar los lineamientos que se bajaban a nivel nacional a estas realidades tan diversas.

A finales de los noventa, como había sucedido en el resto de los espacios estatales, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) sufrió severas reducciones presupuestarias que dejaban estancados planes y proyectos. Este Instituto fue uno de los elegidos por el Banco Mundial para trabajar como contraparte nacional durante la mayor parte del período neoliberal, en la ejecución de proyectos de desarrollo local. En este mismo sentido, se podría decir que fue en parte resultado del rol otorgado por el BM, y por las enormes sumas de dinero aportadas por esta institución, que el INAI sobrevivió a la licuación estatal durante el período neoliberal.

Mientras ya en el año 1995 se había lanzado en Argentina, así como en varios países de la región, la propuesta del Proyecto de Manejo de Áreas Protegidas (Goldman 2005:196), no fue sino hasta el año 2000 que el BM comenzó la ejecución del Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI). Según el propio Banco, fue “el primer proyecto del Banco Mundial en Argentina que benefició directamente a la población indígena del país”.⁸ Teniendo en cuenta la cobertura geográfica de mi investigación, el proyecto DCI es pertinente en tanto la Comunidad Indígena Kolla de Finca Santiago, ubicada en el departamento de Iruya (provincia de Salta) fue una de las tres comunidades elegidas para la ejecución del proyecto piloto. (Banco Mundial 2000).

El objetivo propuesto por el DCI fue “...establecer las bases para el desarrollo a través de iniciativas que surjan de cada comunidad y para la gestión de los recursos naturales en las tierras indígenas” (Banco Mundial 2000). Asimismo, se procuró que a mediano

plazo los proyectos iniciados fuesen sustentables por sí mismos y que no estuviesen reemplazando tareas y responsabilidades que le incumben al Gobierno (nacional y provincial). Este modelo de intervención basado en el marco teórico-metodológico de desarrollo comunitario procuró crear una asociación con las comunidades en lugar de imponer políticas externas. Sin embargo, una vez comenzada su ejecución, resultó difícil establecer cuál era el nivel de “agencia” que tenían las comunidades. Como sucede con la mayor parte de los proyectos de desarrollo, los comuneros no fueron invitados a participar de la fase de diseño del proyecto pero por supuesto fueron incorporados para facilitar la aceptación y ejecución en el terreno. (Ferradás 1998:11).

Algunos de los logros atribuidos al DCI fueron el poder instalar capacidades locales para facilitar la búsqueda de alternativas de desarrollo sustentable, el aumento de la participación de los miembros de la comunidad, el haber recibido asistencia técnica y finalmente la incorporación de miembros de la comunidad al equipo de trabajo. (SIEMPRO 2004). Al mismo tiempo, en la evaluación algunos identificaron problemas y deficiencias que tuvieron que ver con la unidireccionalidad del diseño y ejecución del DCI, así como la creación de enormes conflictos tanto internos como con otras comunidades y con organismos estatales (provinciales y nacionales), principalmente resultado del manejo de una cifra millonaria (5 millones de pesos, equivalentes a US\$ 5.000.000 al momento de la ejecución).

Así como durante la década de los ochenta la noción de “comunidad” fue un boom en el mundo del desarrollo, una década más tarde “participación” y “empoderamiento” devinieron fundamentales. Esta nueva estrategia de las políticas participativas y “desde abajo” dio a las instituciones un halo de benevolencia. En este sentido la noción de “participación” ha funcionado como un slogan políticamente democrático y económicamente atractivo para conseguir fuentes de inversión. La estrategia del BM basada en la participación de la comunidad local, resultó ser también más eficiente y efectiva respecto de los costos y que en la mayoría de los casos los mismos agentes locales de las comunidades devinieron en los responsables casi absolutos por el éxito o fracaso de los mismos.

Modelo de desarrollo post-neoliberal

Como se señaló anteriormente, desde hace poco más de una década muchos países de la región latinoamericana han reorientado sus políticas hacia la recuperación de los estados nacionales, en donde el mercado apoyado por los grandes organismos internacionales de financiamiento, había tomado un rol determinante en los escenarios nacionales en la etapa previa. Las crisis atravesadas en los distintos países, agudizadas hacia finales de la década de los noventa, hicieron evidente que el modelo neoliberal, en su encesguecido afán de expansión, estaba encontrando algunos límites. Como analiza Goldman, luego de más de una década bajo la dominancia ideológica del Consenso de Washington, los grupos ‘post-Consenso’ concluyeron que la ortodoxia del Banco Mundial y del FMI habían creado una serie de desastres colosales alrededor del mundo (Easterly; Meltzer; Sachs; Stiglitz). Un ex

directivo del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, había afirmado que las peculiares políticas modernizantes habían llegado a ser “caminos sin salida”, en lugar de ofrecer los medios para lograr un crecimiento sostenido y equitativo (Goldman 2005:16).

Durante la última década ha venido configurándose un nuevo escenario político regional, marcado por la crisis del consenso neoliberal y por la creciente circulación de discursos antineoliberales y prácticas contestatarias. Esta relegitimación fue acompañada, en algunos casos, por la emergencia de nuevos gobiernos de izquierda o de centro-izquierda, que estimulan la posibilidad de pensar creativamente las articulaciones entre Estado y sociedad, entre democracia representativa y democracia directa y participativa, entre lo institucional y lo no-institucional, entre el espacio público estatal y el espacio público no-estatal, entre otros. Sin embargo, todo intento de homogeneización entre las diferentes experiencias nacionales implicaría caer en un fuerte reduccionismo, pues no son fácilmente homologables; antes bien, la relación entre liderazgos políticos, sistema político-partidario y formas de auto-organización social presentan, para cada caso, líneas de continuidad y de ruptura respecto de los moldes de dominación de la década anterior (Svampa 2007:5).

¿Es posible hablar de una era post-neoliberal en América Latina? ¿Es posible hablar de una era post-neoliberal en Argentina? Si evaluamos lo fallido del período anterior, en su totalidad, estaremos tentados a responder de manera afirmativa. Sin embargo, desde la perspectiva de la presente investigación, quizá debamos ser cautelosos y observar un período más prolongado antes de sacar conclusiones de manera apresurada. Dicho lo cual, muchos autores han propuesto, y coincidido con ellos, en analizar el prefijo “post” no como un fin en sí mismo, sino como la fase previa al inicio de un nuevo período, entendiéndolo desde una perspectiva más procesual. En este sentido Marsitella Svampa asevera que “hablar de la crisis del consenso neoliberal no significa en absoluto afirmar que hemos entrado en la etapa del posneoliberalismo o que hemos instalado ya una agenda postneoliberal” (Svampa 2007:5). Siguiendo en la misma línea de fundamentación, Macdonald y Ruckert analizan el post-neoliberalismo no como un período necesariamente “posterior” sino como la “búsqueda de alternativas políticas más progresistas” (Macdonald y Ruckert 2009:8). No obstante, estos autores también reconocen que estas alternativas contienen remanentes de la fase neoliberal, asumiendo que la misma no pudo haber desaparecido súbitamente (Macdonald and Ruckert 2009). Finalmente, haciendo un recorrido por algunas de las bibliografías que actualmente están explorando estas nuevas realidades latinoamericanas (Burdick, Oxhorn y Roberts. 2009; Leiva 2008; Macdonald y Ruckert 2009; Panizza 2009; Silva 2009, entre otros), Rovira Kaltwasser cuestiona si debemos analizarlas como la muerte del neoliberalismo o más bien, como la inclusión de alternativas progresistas dentro del modelo neoliberal (Rovira Kaltwasser 2001).

Manteniendo esta línea, analizaré el período político económico que se inicia con el triunfo electoral de Néstor Kirchner no necesariamente como nuevo o como un corte nítido producido en mayo 2003, sino como un momento histórico profundamente ligado al anterior, en constante cambio y contenedor de muchas limitaciones y complejidades. Para entender el caso argentino, resulta sumamente interesante el concepto de *impasse* planteado por el Colectivo Situaciones. Según esta propuesta,

*la noción de *impasse* aspira a nombrar una realidad cuyos signos no son evidentes y se propone como clave de inteligibilidad de la atmósfera en que vivimos. (...) El *impasse* es sobre todo una temporalidad ambigua, donde aparentemente se han detenido las dinámicas de creación que desde comienzos de los años noventa animaron un creciente antagonismo social, cuyo alcance puede verificarse en la capacidad para destruir los principales engranajes del neoliberalismo en buena parte del continente (Colectivo Situaciones 2009:15).*

En el año 2003, Néstor Kirchner ganó las elecciones presidenciales con la alianza Peronista Frente para la Victoria (FPV). Con este cambio electoral, y acompañado por una reorientación política regional, se comenzó a recuperar la presencia estatal. Respecto de las áreas de interés de la presente investigación, se empezaron a desarrollar programas y proyectos, reforzando su presencia tanto a nivel nacional como local, abriendo asimismo la arena política a sectores sociales que habían sido excluidos en la etapa neoliberal previa. Entre otros, los pueblos indígenas fueron uno de los sectores integrados a través de variadas políticas sociales. Luego de superar la crisis del 2001, el Estado fue retomando gradualmente sus funciones, ampliamente abandonadas en el período anterior. Hay una reducción notoria en la presencia de ayuda financiera en el campo del desarrollo, y estas inyecciones han sido mayormente vehiculizadas a través de oficinas estatales.

A diferencia del período anterior, en estos últimos años ha sido el propio Estado el que ha tomado las riendas de la intervención, aunque en muchos casos, aprovechando también, estructuras, prácticas y lógicas precedentes. Asimismo, es evidente la intencionalidad de recuperar y fortalecer el tejido social, en muchos casos a través de organizaciones de base ya existentes, que permiten generar espacios de diálogo que habían sido destruidos. Bajo el paraguas de la inclusión social, en los últimos años se ha tratado de volver a incorporar a la estructura social, política y económica, a grupos vulnerables que habían quedado por fuera de la protección del Estado. En este sentido, a diferencia de políticas más focalizadas, comenzaron a desarrollarse estrategias de atención universales, o al menos que llegan a grandes sectores de la población. Se podría decir que la mayor parte de las políticas llevadas a cabo en la actualidad, procuran aunque sea de manera

imperfecta en algunos casos, fortalecer el concepto original de ciudadano, el cual permitiría borrar de alguna manera las diferencias establecidas en el período neoliberal. A la vez, se vuelven a hacer menos claros algunos aspectos relacionados con el reconocimiento a la identidad étnica.

Desde el año 2005 un gran número de políticas de inclusión han sido creadas, rediseñadas y reforzadas para apoyar a las poblaciones originarias desde diversas oficinas estatales.⁹ Si bien se han generado grandes cambios, también es cierto que dentro de las provincias las ejecuciones se van realizando en base a las posibilidades e intereses locales, más allá de las directivas formales que se impartan a nivel nacional. Es necesario asimismo señalar que, así como en el período anterior el “boom” desarrollista que apuntaba a este sector trató de fortalecer aspectos culturales e identitarios, e inclusive líneas llamadas de “fortalecimiento institucional”, en esta nueva etapa, la mayor inyección de recursos tuvo como población objetivo a la denominada “agricultura familiar”, y sólo en los casos en los que hubiese agentes interesados se incorporaron líneas específicas para poblaciones indígenas.

En consonancia con los cambios y orientaciones que se venían dando a nivel gubernamental, dentro del ámbito del desarrollo rural, desde el año 2005, el Programa Social Agropecuario (PSA) comenzó a reorientar sus políticas hacia un abordaje denominado “socioterritorial”. Como fue señalado previamente, los proyectos desarrollados dentro del PSA generalmente se organizaban por grupos de familias y estaban orientados básicamente a proyectos productivos. El enfoque socioterritorial propuso un cambio de paradigma, que si bien tuvo una transición algo traumática para algunos sectores involucrados en el proceso, introdujo una nueva manera no solo de trabajar sino de entender el desarrollo en las regiones menos atendidas del país. La premisa fundamental de esta nueva etapa fue la de entender la unidad de trabajo, la unidad de desarrollo, ya no solamente desde una perspectiva productivista y focalizada, sino como un espacio producto de una construcción social y política, resultado de procesos históricos. Es decir, en lugar de pedir a los técnicos de terreno que diseñasen proyectos productivos estandarizados, replicables en diversas áreas con características diferentes, haciendo foco en sujetos descontextualizados, el nuevo enfoque se propuso partir de las particularidades (sociales, históricas, económicas, políticas) que conformaban cada espacio.¹⁰

En el año 2008, acompañando las nuevas políticas impulsadas desde el Estado nacional, y la nueva orientación teórico-práctica que el PSA había tomado, se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Como parte del nuevo mapa institucional, se constituyó la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, dentro de la cual se instalaron la SsAF y la Subsecretaría de Economías Regionales. De esta manera se remplazó un Programa por una Subsecretaría, manteniendo por completo la estructura de amplia cobertura nacional

que aquél tuvo desde sus inicios. Lo que para algunos fue simplemente “un cambio de nombre”, puede ser leído también como un ejemplo de la orientación impulsada por la actual administración nacional, a través de la cual se dio status político-administrativo de Secretaría, a un Programa que como tal, era más factible de ser abandonado. La creación de la SsAF constituyó una política de Estado orientada al sector de la agricultura familiar (AF). Junto con la Subsecretaría, se crearon una gran cantidad de espacios que apoyan al sector denominado de agricultores familiares, el cual en palabras de una ingeniera agrónoma especialista en desarrollo rural, “se contrapone a la agricultura empresarial o patronal, en general identificada con la producción de granos y pecuaria extensiva”.¹¹ Al mismo tiempo, no se dejó de lado la promoción y el interés por el desarrollo de colosales emprendimientos como por ejemplo de producción sojera, con los consecuentes desmontes, los cuales han sido mayormente financiados y administrados por grandes grupos empresariales (nacionales e internacionales), precisamente en detrimento del sector de los pequeños campesinos.

El nuevo enfoque del PSA, ya SsAF desde el año 2008, favoreció la comunicación con otras organizaciones e instituciones ya existentes o que fueron creadas bajo la misma lógica de apoyo a la agricultura familiar. En este sentido, se fue encontrando un nicho de acción con políticas más completas y duraderas, a diferencia de las focalizadas y ejecutadas de manera aislada, del período anterior.

En el año 2006, antes de la creación de la SsAF, se había formalizado el Foro de la Agricultura Familiar (FoNAF), como una estructura del Estado nacional.¹² El mismo fue “institucionalizado” por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, y se organizó por foros regionales con cobertura nacional, iniciándose con la participación de más de 300 organizaciones que a la fecha han aumentado a 900. La principal propuesta ha sido discutir políticas públicas que afecten al sector de la agricultura familiar. En el seno de este espacio, es que luego se formaliza la Subsecretaría y el mismo Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) crea el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CI-PAF), y luego los Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF), los cuales también tienen cobertura nacional.

Una de las primeras propuestas del Foro se refirió a la necesidad de tener un registro nacional de productores familiares, que permitiría identificar y luego caracterizar a este sector, con la idea de obtener un registro único que facilitase la ejecución de políticas públicas orientadas al sector. Así surgió el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), el cual otorga a los inscriptos un carnet que lo reconoce como tal,¹³ previendo (y eventualmente facilitando) la ejecución de futuras líneas de acción. Según quienes administran y están llevando a cabo la ejecución del RENAF, en el mismo aparecen contradicciones, o blancos, sobre el tema identitario. Algunas de las preguntas de

caracterización no son aplicables a ciertos grupos cazadores, recolectores, nómades, con movimientos estacionales, o simplemente no tan insertos en el mercado. Las planillas de relevamiento, si bien intentan percibir las problemáticas, condiciones de vida y producción, y caracterización de los agricultores familiares, siguen estando teñidas de la lógica imperante del pequeño agricultor agropecuario de la Región Centro del país. Inclusive, dirán algunos, que en casos particulares estas planillas (que son completadas por personas capacitadas ad hoc) pueden ser considerados instrumentos de violencia simbólica.

Finalmente, desde hace unos pocos años, una nueva política de “inclusión social para un sector históricamente postergado” ofrece a los agricultores familiares, incorporarse al sistema tributario a través del plan llamado “Monotributo Social para el agricultor familiar”, ofreciendo el mismo a un “costo cero”. El máximo de facturación aceptada es de \$24.000 anuales y el fin principal es integrarlos a la economía formal y poder acceder a otros beneficios sociales tales como jubilación, obra social y acceder a la Asignación universal por hijo.¹⁴

El INTA, ente estatal históricamente ligado a un modelo desarrollista introducido en América Latina por la CEPAL, ha colaborado con la innovación tecnológica para el sustento del sistema productivo, el cual apunta principalmente a los latifundios de la zona central del país con grandes explotaciones agropecuarias. Como resultado de los cambios a los que se hace mención, en el año 2003 también abrió un espacio para el apoyo a la agricultura familiar. Fue así que primero con los CIPAF y luego los IPAF, se generó un espacio de atención a un enorme sector que había sido excluido del sistema dominante de producción de desarrollo agroindustrial del país. Al mismo tiempo, como ya fue mencionado, es necesario destacar que la posibilidad de crear una nueva línea para desarrollar la agricultura familiar vino de la mano de las enormes ganancias que se generaban a través de la extensiva explotación sojera.

Conclusiones

Si bien el Estado ha retomado muchas de las funciones que había abandonado en décadas previas, y vuelve a aparecer en el terreno una estructura estatal (que financia y ejecuta), también se siguen aprovechando y favoreciendo configuraciones privatizadas pre-existentes. En este contexto, las poblaciones indígenas están negociando entre dos esferas: tratando de mantener su ciudadanía indígena, obtenida bajo el signo neoliberal, empoderada por el apoyo financiero internacional, a la vez que tratando de encontrar un nuevo lugar dentro del Estado, principalmente a través de las políticas públicas de inclusión, las cuales en muchos casos han modificado su figura, dejando de ser ‘comunidades indígenas’ para devenir en ‘pequeños productores’, ‘agricultores familiares’, e inclusive ‘monotributistas’.

Las demandas de los pueblos indígenas durante los años noventa estaban mayormente orientadas a temas de reconocimiento de propiedad territorial en relación a la identidad étnica y a la diversidad cultural. El nuevo milenio trajo renovadas esperanzas pero también descontento y confusión ya que no se percibieron grandes cambios respecto de procesos que permitan repensar nociones profundas y estructurales como ciudadanía y democracia, desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

Aunque algunos cambios recientes han demostrado diferencias respecto de las políticas que promovieron procesos de privatización y el ingreso continuo de préstamos y subsidios provenientes de financiamiento internacional, actividades tales como la producción extensiva de soja, tala de bosques y minería a gran escala, siguen siendo promovidos y hasta subsidiados, a pesar de estar destruyendo enormes áreas naturales, históricamente ocupadas por poblaciones indígenas. Si bien también se puede afirmar que se ha favorecido la redistribución de ingresos a partir de acceso al financiamiento de políticas públicas, en las cuales se ha incluido a los pueblos indígenas, es cierto que no ha habido hasta ahora una discusión más profunda respecto de si las economías locales y de pequeña escala que se subvencionan (a través de la agricultura familiar) son viables dentro del modelo económico nacional, o de las particularidades de vida de las poblaciones originarias. Incluso se puede seguir observando un dejo asistencialista en muchas de las políticas que se llevan a cabo, sin provocar cambios estructurales en las condiciones que perpetúan esas diferencias.

Mientras que la conceptualización del momento actual como post-neoliberal o post-liberal es extremadamente útil como herramienta de análisis para algunos países de la región (Postero 2007; Yashar 1998), parece prematuro aplicarlo linealmente al caso argentino debido a la subsistencia de ciertos aspectos del período anterior. Sumándonos a la pregunta introducida por de Sousa Santos, proponemos seguir explorando no solamente el argumento que asevera que el Estado está de vuelta, sino su pregunta: “¿Qué tipo de Estado está de vuelta?” (de Sousa Santos 2010:53).

Dentro de lo que Nancy Postero ha definido como “ciudadanía post-multicultural”, que se condice con una nueva etapa del Estado, los grupos indígenas se han comprometido con el lenguaje de la ciudadanía y con las expectativas que estos cambios legales implican (Postero 2007:1). Sin embargo, también se han dado cuenta que el reconocimiento étnico no es suficiente para ser considerados parte de un Estado nacional. En otros términos, haber logrado el reconocimiento de ciertos derechos no garantiza ni la inclusión ni la participación (Hale 2004, 2005; Gustafson 2009; Postero 2007; Yashar 2005). Para analizar el caso argentino, el cual alberga muchísimas contradicciones, y para tener la posibilidad de identificar y definir la dirección que el país va a tomar respecto de las políticas analizadas, quizá debamos esperar algunos años. Así como nos sentimos cada vez más cómodos analizando la etapa neoliberal, porque vemos las consecuencias

concretas que ha tenido, quizá debamos esperar para poder observar los cambios estructurales que esta etapa post-neoliberal dispare.

¹ Este artículo se desprende del trabajo etnográfico realizado en el marco de mi tesis doctoral (Back to National Development: State Policies and Indigenous Politics in Northwestern Argentina), en proceso de redacción.

² Para el análisis de las dos secciones principales, se han seleccionado los casos que considero más claros para el tratamiento del argumento del artículo pero de ninguna manera se trata de un relevamiento exhaustivo de las instituciones que trabajan en desarrollo e intervención en la región del noreste argentino (NOA).

³ El grupo de entrevistados ha sido muy heterogéneo. Forman parte del mismo, técnicos de terreno (extensionistas) y autoridades de distintas instituciones estatales (Programa Social Agropecuario-Subsecretaría de Agricultura Familiar, Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar- INTA), ONG (OCLADE, API) y organizaciones sociales (Red Puna), referentes de organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, GTZ, Heifer) y líderes y comuneros de comunidades y organizaciones indígenas (CIKI, Qollamarka), entre otros.

⁴ A lo largo de la investigación resultó difícil establecer diferenciaciones claras entre los actores involucrados, fuentes de financiamiento, tipos de intervención, etc. Se puede afirmar al menos para la región del NOA que las acciones, actores y recursos se han ido cruzando en diferentes contextos, instituciones, políticas y proyectos en distintos momentos históricos (Canet 2010).

⁵ Entre 1995 y 1997 se canalizaron en esta región casi dos millones de dólares desde GTZ.

⁶ La creación de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, y la primera gestión de Eduardo Amadeo (1994 al 1998) a cargo de la misma, fueron señaladas como hitos fundamentales en esta etapa de desarrollo neoliberal.

⁷ Algunas organizaciones fueron: el Movimiento Agrario Formoseño, la Asociación de Pequeños Productores del Chaco, la Asociación Provincial de Pequeños Productores de Corrientes, el Movimiento Agrario Misionero, entre otras, sumándose en el noroeste, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero.

⁸ Banco Mundial s/f "Los Pueblos Indígenas de Argentina".

⁹ Ministerio de Desarrollo Social y Agricultura, Ministerio de Ganadería y Pesca (a través de la Subsecretaría de Agricultura Familiar-SsAF), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (a través del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar-IPAF), Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, entre otros.

¹⁰ El concepto de "socioterritorio" fue tomado del geógrafo brasileiro Bernardo Mançano Fernandes. Este término, revisa y cuestiona la noción hegemónica de "territorio", entendido puramente como una escala estatal, como una división netamente geopolítica. Propone en cambio abordar estos lugares como espacios de disputa, productos de relaciones históricas de poder (Mançano Fernandes 2005). Incorporando algunas reflexiones impulsadas por los pueblos indígenas, el enfoque socioterritorial comprende el territorio en su multidimensionalidad: educación, producción, salud, vivienda, agua, todos los componentes y condiciones para desarrollar la dignidad humana.

¹¹ El coordinador que puso en marcha la nueva orientación, representaba al ya existente Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI). En este sentido algunos podrán decir que este cambio formó parte de un mensaje sumamente político, el cual dejó ver el apoyo estatal al desarrollo del campesinado.

¹² FoNAF 2008. Propuestas para un Plan Estratégico de Desarrollo Rural. Documento Base del FoNAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar. Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

¹³ RENAF 2009. Manual para el Registrador Habilitado. RENAF, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación.

¹⁴ Esta estrategia se inscribe en una serie de políticas sociales difundidas en la región en los últimos veinte años, elevando los ingresos domésticos de las unidades familiares más pobres del país. La AUH es posiblemente el ejemplo más espectacular de las políticas sociales de inclusión que se están impulsando en la actualidad, a través del Ministerio de Desarrollo Social. La misma, garantiza, al momento de redactarse este artículo \$460 mensuales por mes por hijo menor de 18 años y \$1500 para chicos discapacitados sin límite de edad.

Bibliografía

- Albó, X.** (2002). *Pueblos Indios en la Política*. La Paz: CIPCA.
- Banco Mundial** (2000) *Manual Operativo. Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI)*. Argentina: Banco Mundial.
- Benencia, R. y C. Flood. Coords.** (2005) *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: CEDERU y La Colmena.
- Briones, C.** (2005). *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Bordelois, Gastón** (2002). *Estrategias de articulación en política social. Del diseño a la práctica concreta: el caso del Programa Social Agropecuario*. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes.
- Burdick, J., P. Oxborn and K. M. Roberts.** (2009). *Beyond Neoliberalism in Latin America?: Societies and Politics at the Crossroads*. New York: Palgrave Macmillan.
- Canet, V.** (2010). "Análisis de experiencias de intervención pública y privada con pueblos indígenas". Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, Subsecretaría de Agricultura Familiar. PROINDER. Serie Estudios e Investigaciones, N°24.
- Carrasco, M., L. Strepin y Marina Weinberg** (2009). "Entre la cooperación y la asistencia: un análisis de la incidencia del apoyo económico internacional en el movimiento indígena en Argentina". *Revista Avá*, 12:9-26, Universidad Nacional de Misiones.
- Colectivo Situaciones** (2009). *Conversaciones en el impasse. Dilemas políticos del presente*. Buenos Aires: tinta limón.
- Cowan Ros, C.** (2005). "Transformaciones sociales, crisis y Resistencia en las tierras altas jujeñas: el caso de la Red Puna". En: R. Benencia C. Flood (Coords.) *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*, pp. 315-347. Buenos Aires: CEDERU y La Colmena.
- de la Cadena, M.** (2006). "The Production of Other Knowledges and its Tensions. From Andeanist Anthropology to Interculturalidad?" En: G. Lins Ribeiro y A. Escobar (Eds.) *World Anthropologies. Disciplinary Transformations Within Systems of Power*, pp. 201-224. New York y Oxford, Berg.
- DeHart, M. C.** (2010). *Ethnic Entrepreneurs. Identity and Development in Politics in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Edelman, M.** 2002. "Peasants against Globalization". En: Vincent, Joan (Ed.), *The Anthropology of Politics. A Reader in Ethnography, Theory, and Critique*, pp. 409-423. Blackwell. Malden, MA.
- Ferrara, F.** (1973). *Qué son las ligas agrarias: historia y documentos de las organizaciones campesinas del Nordeste argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ferradás, C. A.** (1998). *Power in the Southern Cone Borderlands. An Anthropology of Development Practice*. Connecticut, Bergin and Garvey.
- Friedman, J.** (2003). "Globalization, Dis-integration, Re-organization: The Transfor-

mation of Violence". En: J. Friedman (Ed.) *Globalization, the State and Violence*, pp. 285-300. Walnut Creek, CA: Altamira Press.

Gledhill, J. (2004) "Neoliberalism". En: D. Nugent y J. Vincent (Eds.) *A Companion to the Anthropology and Politics*, pp. 332-348. Oxford: Blackwell.

(2008) "Introduction: Anthropological Perspectives on Indigenous Resurgence in Chiapas" En: *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 15:483-505.

Goldman, M. (2005). *Imperial Nature. The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. Minneapolis, MN: Yale University Press.

Gordillo, G. y S. Hirsch (2003). "Indigenous Struggles and Contested Identities in Argentina Histories of Invisibilization and Reemergence". En: *The Journal of Latin American Anthropology* 8:4-30, American Anthropological Association.

Gustafson, B. (2009). *New Languages of the State. Indigenous Resurgence and the Politics of Knowledge in Bolivia*. Durham and London: Duke University Press.

Hale, C. (2002). "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala". En: *Journal of Latin American Studies*, 34:485-524.

(2004). "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the 'Indio Permitido,'" En: *NA-CLA Report on the Americas* 38, 2 (September/October 2004): 16-21.

(2005) "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America" En: *PoLAR* 28:10-28.

Harvey, D. (2003) *The New Imperialism*. Oxford University Press.

(2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.

Lenton, D. y M. Lorenzetti (2005). "Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusion de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado neosistencialista." En: C. Briones (Ed.) *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, pp. 293-325 Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Leiva, F. I. (2008). *Latin American Neoestructuralism: The Conditions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Macdonald, L. y A. Ruckert (2009). *Post-Neoliberalism in the Americas*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.

Mançano Fernandes, B. (2005). "Movimentos socioterritoriais e movimentos socio-espaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais." En: *OSAL* 273, Año 6(16):273-283.

Oszlak, O. (1997). "Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?" En: *Reforma y Democracia*. CLAD, Caracas. 9:7-60.

Panizza F. (2009). *Contemporary Latin America: development and democracy beyond the Washington Consensus*. New York and London: Zed Books.

Park, Y. y P. Richards (2007). "Negotiating Neoliberal Multiculturalism: Mapuche Workers in the Chilean State". En: *Social Forces* 85(3):1391-1339.

Postero, N. (2005). "Indigenous Responses to Neoliberalism: A Look at the Bolivian Uprising of 2003". En: *PoLAR* 28(1):73-92.

(2007). *Now we are citizens. Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Programa Social Agropecuario (2001). *El Programa Social Agropecuario. 1993-2001, 8 Años de Promoción y Apoyo a Pequeños Productores Minifundistas*. PSA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Economía.

PROINDER (1999). *“Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPYA.”* Serie e Investigaciones 1. Buenos Aires Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario, PROINDER.

Roberts, K. (2008). *The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization*. En: *Annual Review of Political Sciences* 11:327-349.

Rodríguez Bilella, P. (2005). “Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural”. En: R. Benencia y C. Flood (Coords.) *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*, pp. 243-269. CEDERU y La Colmena, Buenos Aires.

Rovira Kaltwasser, C. (2001). “Toward Post-Neoliberalism in Latin America?” En: *Latin American Research Review*, 46(2):225-234.

SIEMPRO (2004). *Evaluación de Medio Término del Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas* (DCI). Préstamo BIRF 4580 AR. Argentina: Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Argentina.

Silva, E. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Sousa Santos, B. (2010) *Refundación del estado en América Latina*. Buenos Aires: Antropofagia.

Svampa, M. (2007). “Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo” En: *Cuadernos del CENDES* 24(65):39 a 61.

Vilas, C. M. 1996. “Neoliberal Social Policy: Managing Poverty (Somehow)”. En: *NACLA* 24(6):16-25.

(2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones UNLa.

Webber, J. (2007). “Indigenous Struggle in Latin America: The Perilous Invisibility of Capital and Class”. En: *Latin America Politics and Society* 49(3):191-205.

Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. New York: Cambridge University Press.